学术专论

外资介入与政府管控：清末喀喇沁二旗自主开矿活动研究

姚赛轩

[摘要] 清末喀喇沁右旗、中旗频繁出现自办矿产尝试。外商凭借自身优势条件，与之展开三种不同形式的经济合作，包括外商独资开采、中外合股开办以及蒙旗将矿产作为抵押向外商借债开采矿产。为实现外资规范化管理，热河地方政府制定地方性矿业法规，在开办形式、外资占比、矿区地界、矿利分配等方面加以限制。除全国矿章完全适用外，清政府又专门围绕蒙旗开矿的办理程序、矿税申报办法、借外债手续以及与外人私下交涉途径制定特别规定。相关政策的推行，较快完善了蒙古矿产资源的开发与管理机制，实现了与内地矿务管理的统一，规范了蒙旗矿务秩序，并及时纠正了外商开矿的违规行为。

[关键词] 蒙旗 外资 热河都统 矿业政策 贡桑诺尔布

[中图分类号] K251 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587（2025）－03－0148－015

清代前中期，清政府在蒙古地区推行封禁政策，限制内地商民自由出入。受此影响，蒙旗有色金属矿藏较少能得到开发利用。咸丰二年（1852），太平天国运动发生后，为应对军饷浩繁开支，定郡王载铨等人提出，“招商开采热河及新疆各城，并各直省所属金银矿”。[①] 清廷审议批准后，正式放开热河以及蒙古等地区的矿产限制政策。这些地方成为此次全国开矿热潮中的重点区域。热河都统兼管的卓索图、昭乌达二盟矿产随之得到初步开发，然办理形式以官办、官府招商开办为主。在盟旗制度之下，尽管扎萨克对旗内资源享有绝对的自主支配权，但因经济形态、生产方式、认知观念的差异，以及受资金、技术、矿冶人才等条件的限制，直接交由蒙旗自主招商开采的金属矿产数量较少，或未能实际开办，进度仅停留于政策批准阶段。此时矿禁政策虽已放开，但相较内地，蒙古矿业的开发进度、生产关系与经营组织形式均呈现出明显滞后性。即使采矿业分布最为集中的卓、昭二盟，资源管理体制仍较为简易，仅针对不同矿种分类制定具体化、专门化的规定，缺乏全局性、整体性的地方矿业法规。

甲午战后，为缓解财政压力，清廷号令各地加大资源开采力度。受全国政策影响，蒙古地区以东部喀喇沁右旗、中旗为代表，招商采矿活动愈加活跃，开采规模不断扩大。尤因自办获

[收稿日期] 2024－04－27
[作者简介] 姚赛轩（1995— ），男，华中师范大学中国近代史研究所博士研究生，武汉 430079，18831334673@163.com
① 《军机处档折件》，咸丰二年九月八日，台北故宫博物院藏，档案号：故机 086790。

利甚多，清末喀喇沁二旗较早且多次出现自行承办金银矿产的尝试。但开办新式采矿业离不开资金保障，以及机器设备、勘探开采等技术支持，这些久为蒙古社会所缺乏，仅依靠蒙旗自身力量难以为继。在国家矿业政策允许利用外资的前提下，喀喇沁右旗扎萨克贡桑诺尔布、中旗扎萨克汉罗扎布[①]选择在不同程度上与外商展开合作。这些合作主要有三种方式：交由外商独资开采，中外合股开办，以矿产作为抵押向外商借债开采蒙旗矿产。受外来势力的冲击，清朝旧有的边疆矿业管理体制遭遇挑战。相较以往蒙古矿业管理，央地政府亟须处理如何将外资规范化的问题。热河地方政府对此切实制定与蒙旗相关的矿业法规。就蒙古范围内看，相关措施实施较早。在完善蒙古矿产开发与管理机制的同时，对处理之后卓、昭二盟矿务问题具有示范与规制效应。除各类国家矿章涉及外资的条目完全适用蒙旗外，清政府又先后专门围绕蒙旗开矿程序、矿税征收、审核办法、借外债手续以及与外人私下交涉途径等方面作出特别规定，政策效力广泛覆盖至外藩蒙古地区。以各级政府为代表的国家力量介入蒙旗矿产领域，本质是清政府为应对边疆危机，动态调整对蒙经济政策的结果，是边疆治理深入的重要体现。

目前学界专门关注外资渗入清代蒙古矿业领域的成果有限，主要侧重于探讨俄商资本承办开采外蒙古金矿的活动。[②]对外资介入内扎萨克蒙旗的矿产开发，各级政府制定专门的矿业经济政策及其实施效果缺乏深入考察。[③]学界关于蒙旗自办矿产的实际主持者——近代扎萨克王公的人物研究成果颇多，尤以贡桑诺尔布为最，但虑及清末蒙旗自主办矿的计划皆未能成功推进，实际开办成效有限，此类研究成果均明显忽视各旗扎萨克相关经济开发尝试。[④]基于以上认识，本文利用各类档案，结合清朝官私书、信札、报刊、日本外交文书等文献，以清末喀喇沁二旗的自主开矿活动变迁与外来势力进入为线索，较为全面地探讨为实现外资的规范化管理，中央和地方政府在近代国家主权观念影响下，合力制定以矿业经济法规与借外债规定为核心内容的多重管控政策。在对清政府、热河地方政府与蒙旗扎萨克的各自态度与行为逻辑予以关注的同时，重点对政策本身的内在机制与实施效果作深入考察，以揭示基于矿权归属这一核心命题，盟旗制度与近代国家体制之间冲突与调适的过程。作为近代内蒙古矿业经济发展史、对外政策演进史与区域中外关系史的重要内容，本文的研究有助于深化我们对区域经济发展趋向、资源开发机制与管理模式、集中统一的权力系统塑造、边疆矿业管理体制内地化等问题的探究，为理解与展现清末边疆经济政策调适、转化与重构提供新的视角。

一、喀喇沁二旗首次办矿尝试与外商开展协作

晚清蒙旗社会进入从传统走向近代的转型期，出现游牧经济衰退、内外债务桎梏、自然灾害频发与新政开支带来的财政压力等问题。各种社会变化迫使各旗扎萨克主动寻求新经济因素

---

① 宣统二年（1910），斡鲁扎布申请更名为汉罗扎布。为保持名称统一，本文一律以汉罗扎布称之。

② 吕一燃详细介绍了清末中俄合作开采外蒙古金矿的起因、经过与结果。王士铭以俄国在外蒙古建立蒙古公司营运情况为切入点，关注色楞格河流域的开发、人口及产业变化。吕一燃：《清俄合作开采外蒙古金矿初探（1899 年—1911 年）》，《中国边疆史地研究》1992 年第 4 期；王士铭：《矿业与聚落——以蒙古公司开采库伦金矿为例（1900—1920）》，（新竹）《清华学报》53 卷第 1 期，2023 年。

③ 孟秀梅简述了清末喀喇沁右旗部分开矿活动与《热河矿务章程》大致内容。鲁楠概述了外来经济因素与内蒙古工矿业发展之间的互动关系，介绍了清末内蒙古多地矿业出现外资渗入现象。但二人都较少涉及外商投资活动较为频繁的卓、昭二盟，对相应管控政策的广泛效力未能予以充分关注。孟秀梅：《清末民初蒙旗矿产开发若干问题研究——以敖汉旗等蒙旗为例》，内蒙古大学硕士学位论文，2014 年；鲁楠：《近代内蒙古工矿业研究》，中国人民大学博士学位论文，2020 年。

④ 利用矿产资源，积极发展地方经济，是蒙古王公实业思想、自主开发尝试的重要一环。贡桑诺尔布作为近代内蒙古地区较为开明的蒙古王公，对其开矿实践展开系统研究，有助于补充该人物的新政革新举措研究，爬梳各项新政事宜之间的内在关联，更加完整地呈现该人物重要的新政活动。

以应对困境。对喀喇沁二旗来讲，旗内待垦土地资源有限，而五金矿产储藏量丰富，地域分布范围广，全国兴起的新式工矿业成为其挽救自身财政困境与实现经济转型的突破口。这一带有近代化性质的投资与开发活动，势必将为蒙旗社会内部带来其他新变化。同时，在全国倡导开矿之际，面对由官府主导的开办规模的扩大，为获取更多经济利益，喀喇沁二旗扎萨克试图将本地资源的开办权与主导权收归于己，清末便因之出现多次呈请自办矿产的尝试。然由于缺乏开办基础与连带设施，该举动已超越蒙旗自身能力范畴。二旗在自主开矿活动中遭遇诸多困难，昭示着蒙旗不利的自办条件与统一面临的各类问题，预示着寻求外资协助的必然性。

（一）蒙旗自主开矿：困难迭出与引进外资

喀喇沁右旗、中旗隶于卓索图盟。右旗位处该盟西北部，跨老哈河。中旗是析喀喇沁右翼旗南部与东南部而建。咸丰初年，矿禁限制放开之始，喀喇沁二旗数处矿产便先后交付官府招商开采。王公贵族对开采旗内矿产的态度十分支持，甚至主动提出招集商人自行开办。咸丰五年（1855），喀喇沁右旗扎萨克色伯克多尔济、喀喇沁中旗扎萨克德勒格尔、翁牛特右旗扎萨克拉特那济尔第便向热河都统柏葰联合申请，由各旗自行招集本地贵族或良民承办开采霍家地、梨树沟、伊玛图山、察巴奇拉、红花沟五处金矿以及其他二处银矿。[①] 从军机大臣与户部议复的结果看，除已由热河都统招商开办的锡蜡片银矿外，其余均交付该三旗自主办理，由蒙旗主导矿产开采事宜。[②] 但由于自身开办条件限制，无力解决矿洞汲水等问题，各处矿产均未能实现如期开采，都统英隆奏请将其一律封禁。[③] 就当时历史条件而言，蒙旗并无自主开办能力，尤其对资金、技术水平要求更高的金属矿种。

甲午以后，在清政府极力倡导之下，全国掀起更大规模的开矿热潮。喀喇沁二旗再现自行招商开采金银矿产的尝试。喀喇沁右旗奏请开办矿产的提议最早出现。光绪二十五年十二月初八日（1900 年 1 月 8 日），贡桑诺尔布进京觐见慈禧时奉上谕，对王府卫兵与旗内青年开展新式军事训练。此时喀喇沁右旗经济衰微，筹措练兵经费实为面临的首要难题。旗内土地资源基本已垦荒殆尽，唯剩富饶的地下矿产资源。为就地筹措兵饷，光绪二十六年（1900）四月，贡桑诺尔布奏请自主招商开办全旗五金矿产。考虑开矿引进外资，实于矿利、主权皆有妨碍的弊病，贡桑诺尔布主张仅限招集华商资本，采用人工土法的方式，将境内贺连沟、大小槽碾沟、除虎沟、朱家沟、板桥子等处矿产逐一开采。关于矿利分配的比例问题，遵照矿务铁路总局所定章程，“按一百分提二十五分，报效国家”，[④] 其余款项均用于训练蒙兵的军费支出。这一方法在五月十二日得到清廷允准。[⑤] 该旗计划开矿的消息发布后，因利源深厚，较快引发外商觊觎。贡桑诺尔布称有京城孙姓商人联合某国外商筹备巨款，申请开采境内霍家地金矿。贡桑诺尔布此时抵制外资的态度较为坚决。在引进股本方面，明确要求仅限于华商资本，“不准筹集洋款采办，以杜流弊”。[⑥]

光绪二十八年二月，贡桑诺尔布再次奏请招集华股开采矿产。此时距离前次奏请已将近两

---

① 《宫中档奏折》，热河都统柏葰，咸丰五年十一月一日，台北故宫博物院藏，档案号：故宫 125820。

② 中国第一历史档案馆编：《咸丰同治两朝上谕档》第 5 册，广西师范大学出版社，1998 年，第 441–444 页。

③ 《宫中档朱批奏折》，热河都统英隆，咸丰六年十二月十六日，中国第一历史档案馆藏（下同），档案号：04–01–36–0103–011。

④ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，张静庐等点校，中华书局，1984 年，第 4529 页。

⑤ 贡桑诺尔布开矿申请得到批准，离不开军机大臣荣禄暗中相助。二人往来信札将该事记录在内：贡王称“本月十三日折差归来，矿事奉旨俞允，跪诵之下，感奋莫名，仰见关照逾恒……自当恪遵谕旨，认真经理”，并请托荣禄日后多加关照。《贡桑诺尔布禀二伯大人（荣禄）文》，中国社科院近代史所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 1 辑，第 70 册，大象出版社，2011 年，第 98–99 页。

⑥ 《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》，光绪二十九年正月初六日，中国科学院历史研究所第三所编：《锡良遗稿》第 1 册，中华书局，1959 年，第 288 页。

年，开办计划始终未能成行。原因如下：第一，蒙旗社会动荡不安。开矿被批准后不久，“正拟招股开办时，遇团匪变乱，事遂中止”。① 时局混乱严重干扰地方经济开发的正常秩序。第二，资金短缺应是该旗自主办矿面临的重要难题。不能引入外资，只得寄希望于旗内力量或华股，但此类资金的筹措同样不易。贡桑诺尔布在叙及自身办矿经历时便提到：“前以边地荒凉，蒙民困苦，请将本旗矿产自行次第开办，两次奏奉恩准在案。嗣因资本难筹，未经试办”。② 由于蒙古边区交通运转不便，招集内地华股较为困难。贡桑诺尔布为筹集开矿资金，“屡次招商，均以费大力绌，未有成议”。仅依靠该旗自身力量，难以满足新式采矿业投资建设的资金需求。有消息传称，该旗“管家护卫到京，与某公爵商议筹款五万金，先行试办”。③ 虽暂无史料证明该公爵究为何人，但就后续结果来看，此次招集华商股本活动仍未能实现。第三，缺乏开采设备与矿冶技术人才支撑。伴随对矿业了解更为深入，贡桑诺尔布发现该旗五金矿产埋藏深厚，然“边外开矿，多用土法。一经见水，即行停止”。④ 在采用人力土法节约成本的同时，必须购置起重、汲水、吹风等近代采矿机器设备，⑤ 提高开办效率与开采能力。本地缺乏通晓矿业知识技术人才，只能延聘外地矿师，甚至引进外籍矿冶工程师做技术指导。如此一来，前期必将增加更多资金投入。

上述原因之下，贡桑诺尔布办矿态度发生转变，开始寻求外资支持。光绪二十八年四月二十三日，贡桑诺尔布正式与逸信公司（Bielfeld & Sun）华商孙树勋、德商俾尔福拟定开矿合同十四条，交由中外商人合资开办境内五金矿产。九月十九日，华德各商向清政府禀请立案。二十五日，外务部审批结果为，因该部“尚未接到来咨，仰候咨行热河都统，转咨喀喇沁王，声复到部，再行核办”。⑥ 经热河都统审查批复后，外务部方能予以办理并批准立案。十月，锡良受命任职热河都统。锡良在京述职，尚未到达热河，德国署使葛尔士便向他言及该旗办矿之事。⑦ 后因锡良未能及时赴热履职，葛尔士便向外务部发函，以“开矿系有益之举，似此无因而耽延时日，则该公司空费资财甚多”⑧ 为由，请其代为催促办理。外方企图尽快攫取矿产开采权，以免日后节外生枝之目的昭然若揭。

除右旗外，喀喇沁中旗亦出现外资介入矿产开采的事件。该年夏间，扎萨克汉罗扎布因见旗内矿产资源富饶，“八里罕热水沿河均有河金，山顶系属线金”，便与俄国道胜银行缔定合同，交由该行代办璞科第购置机器并承包开采该旗矿产。开矿执照费用与矿税抽成比例的具体规定为：“约计股本需银三万两，遵章缴照费银三百两；矿产出井，亦照章于每百金纳税十五两；再

① 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，中国社科院近代史所编：《近代史所藏清代名人稿本抄本》第3辑，第136册，大象出版社，2017年，第11页。

② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第5214页。

③ 《金矿消息》，《大公报》（天津版）1902年7月17日，第2版。

④ 《宫中档朱批奏折》，热河都统松寿，光绪三十年七月初三日，档案号：04-01-36-0113-024。

⑤ 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第3辑，第136册，第11页。

⑥ 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第3辑，第136册，第7-8页。

⑦ 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第3辑，第136册，第3-4页。

⑧ 《外务部》，光绪二十八年十二月八日，台北“中研院”近代史研究所藏（下同），档案号：02-04-043-01-001。

有盈余，亦照十成之二五例报效。”[①] 十月，璞科第将该事禀报至清廷，请求尽早发放开矿执照，承诺“一俟领到即行缴费”。[②]

（二）外资介入喀喇沁二旗矿产出现的问题

由上可知，喀喇沁二旗办矿形式存在区别。右旗矿产是由中外商人合资开采，中旗则是将八里罕、热水金矿全部交由外商独资开办，外资对矿务的干预程度更甚。外资介入后，蒙旗矿产资源虽可在一定程度上得到开发，但其所引致的潜在问题、危险性后果同样不容忽视。锡良赴热正式履任后，以之为代表的地方政府对此已有深刻认识。光绪二十八年十二月十八日，锡良着重奏报喀喇沁二旗各王公与中外商人缔定合同，将矿山包于外商开采的现象，其言道：“各旗不明开办之方，集股之法，贸贸然思获大利。动以全旗矿产，率订合同，深信不疑，听其遍境开采。此时厚币甘言，诱之以利；将来喧宾夺主，退处无权。”[③] 蒙旗任意招集外资不仅妨害矿税征收，日后甚至会危及矿权，乃至国家主权。若不加以限制，制定针对性的地方矿业法规，蒙旗矿产开采权、探勘权、所有权将尽由外商把控。该事件的发生，在较大程度上形塑各级政府对外资介入的危害及其与矿权、主权关联的认知。后经过严密审查与逐条核对，外资承办喀喇沁二旗矿产活动，在办理程序与合同内容方面，与国家既定矿章条文均存在多处不符，出让利权之处颇多。

就右旗而言，首先，贡桑诺尔布未能提前在外务部与热河都统衙门呈报备案，便私自与中外商人订立合同。其次，热河现开各矿大多位处该旗。[④] 草合同首条规定，自签字之日起，“以六十年为限，给予专权，准其一家在喀喇沁右翼全旗地方备资开采”。此举将全旗五金矿产交由中外商人肆意开采，而未能划清矿界及指定矿区范围，容易与已办各矿发生纠葛的同时，又会造成外商垄断矿产现象发生。再次，招集股本方面，任由逸信公司“设法自理”。[⑤] 该公司全权掌握招商自主权。虽由“华商出名请领”，但未能言明中外股本比例，无法保证华商占居开矿的主导地位。此与国家矿业法规《增定矿务章程》之中外股本“各居其半”[⑥] 的规定不符。最后，开矿所得利润全部由股东分成。蒙旗持股四分之一，余下为其他股东持有，“收执均按照成数分利”。合同又规定“免去出井矿产重征厘金”，[⑦] 不须向政府缴纳矿税，国家主权与矿利均存在外溢风险。此与贡桑诺尔布首次奏请将四分之一矿利上交国家，剩余尽数交付蒙旗自主支配的分成办法亦属不符。为赢取更多经济利益，德籍矿商借助企业化经营模式，通过投入资本、成立股份制公司、承租与垄断矿山等手段，长久攫取蒙旗矿产资源勘探权、开采权与主导权的意图显而易见。就喀喇沁中旗而言，汉罗扎布同样未能提前呈报备案，试采范围与会办矿路大臣张翼承办各矿地界重复，矿区界址不清。《增定矿务章程》虽许可外资介入中国矿产领域，但不允招集外商独资开采。中旗将八里罕、热水附近矿产径直交由俄商独资承办，更无法达到矿章规定应由华商领办的要求。[⑧]

---

① 《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 289 页。

② 《外务部为开办卓索图盟金矿事致热河都统咨文》，光绪二十八年十月二十三日，李静杰主编：《中俄关系历史档案文件集・清代编》第 15 卷，商务印书馆，2023 年，第 765 页。

③ 《整顿卓索图昭乌达两盟旗务片》，光绪二十八年十二月十八日，《锡良遗稿》第 1 册，第 281 页。

④ 《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 288 页。

⑤ 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑，第 136 册，第 17–18 页。

⑥ 《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 289 页。

⑦ 《锡良收德国公使葛尔士抄送逸信公司华商孙树勋德商俾尔福为承办喀喇沁右翼全旗地方五金各等矿产呈请立案事禀王爷中堂大人文并外务部批文并附贡桑诺尔布奏遵旨练兵就地筹饷谨拟变通办法折及开办矿务合同》，［光绪二十八年］十月二十六日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑，第 136 册，第 20–22 页。

⑧ 《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 288–289 页。

锡良作出以上阐述的法令来源为矿务铁路总局于光绪二十五年颁行的《增定矿务章程》，其作为《矿务铁路公共章程》二十二条补充条款，与之一同实施。然此时外务部实际主管全国矿政，享有最高矿务审核权、矿业执照颁发权。全国现行矿章应为光绪二十八年二月外务部颁行《筹办矿务章程》十九条，自颁发之日起，“华洋各商欲承办矿务者，均照此章办理”。[①]《筹办矿务章程》十九条对开矿引进外资政策较为宽松，不仅未对中外合股开办比例有所规定，更是直接允许全额借外债以及外商独资承办中国矿产，故实施后引发诸多争议。锡良此时处理外资介入喀喇沁二旗矿产事件，并未援引现行《筹办矿务章程》十九条，仍按照之前《增定矿务章程》相关规定办理且得到最终批准，表现出较强利权意识与近代国家主权观念。而热河地方政府对蒙旗开矿引进外资的问题尤为重视，对潜在的危险性后果较为担忧，势必将严格审查并采取严密措施予以管制。

二、央地政府合力制定多重的矿业管控政策

虑及喀喇沁二旗开矿引进外资出现的各类问题，央地政府尝试合力制定专门的矿业政策予以管控。就蒙古范围内看，相关措施的实施时间较早，对卓、昭二盟以及其他蒙古地区的矿业开发活动产生了切实的规范作用。

（一）热河首部地方矿业法规的制定

为实现外资的规范化管理，加强对蒙旗矿业管控力度，解决开采秩序混乱等问题，热河地方政府在详细参考各部颁发矿章的基础上，结合地方实际，制订了《热河矿务章程》。光绪二十九年正月初六日，锡良将其与《蒙古各旗矿务请饬外务部妥议办法折》一同交付清廷审议。《热河矿务章程》由大纲四条、细目二十四条组成，其中涉及蒙旗招集外资之处理办法的条目，主要为咨明外务部、声明股资、呈验合同、详明四至、委员查勘、指明地段、划清界限、照给蒙地山分、升课期限、押课银两、呈缴照费、暂轻矿课、惩警隐匿、抽提赢余、派员稽查等，较为严密地、系统地从办矿程序、股本比例、合同审定、矿地划分、蒙利抽分、征课标准、矿利分成、监管办法方面作出详尽约束与限制，[②] 明定卓、昭二盟各旗矿产开发必须遵循的各项原则。值得注意的有：

第一，开办程序方面，开矿商人必须在外务部或热河都统衙门呈报备案。无论何种开办形式，均须交付热河都统预先查明一切。热河都统对地方矿务实际享有查核审办之权。在确保各项与既定矿章相符，经外务部批准通过，中外商人方能领取开矿执照。此条重点参考《矿务铁路公共章程》二十二条，注重地方大员对本地矿务的审核监管作用，补充《筹办矿务章程》十九条相关条目之不足。蒙旗与外商自行订立草合同，无论采用招集外股，又或借用外债，均须交由热河都统与外务部复核，保证央地政府在合同审定、程序规定等开办事宜中占居主导地位。[③] 此举将蒙古矿产经济开发活动纳入政府监督管控下统筹办理，有助于蒙古矿业经济在近代法律条文系统保障下向规范化、有序化的趋向发展。

第二，引进外资方面，热河矿章准许外资进入以及采用中外合股形式开办蒙旗矿产。外商可在卓、昭二盟开展正常的矿业经济投资活动。然该矿章并未言明中外股本各自占比，未直接拒绝外商独资这一开办形式，仅要求商办矿产开办前将中外投资比例详细呈报。[④]《热河矿务章

---

① 中外《筹办矿务章程》，光绪二十八年二月初八日，郭卫东编：《中外旧约章补编（清朝）》上册，中华书局，2018 年，第 390 页。

② 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 283–287 页。

③ 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 283–284 页。

④ 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第 1 册，第 284 页。

程》作为地方性矿业法规，不宜在制度文本上与现行国家矿章《筹办矿务章程》十九条明文条目发生抵牾。但为避免蒙旗矿产开采的主导权流入外人手中，预防不法外商借开矿从事其他经济侵略与资本渗透活动，降低利权外溢风险，热河地方政府在政策执行中，理应会对外资股本作出相应限制，具体将交付热河都统审办处理。喀喇沁二旗后续开矿实践未再出现外商独资的开办形式，此可概见地方政府对外资实际限制力度之大。

第三，在矿区地界方面做出四条规定。首先，为减少矿务纠纷，该矿章规定开办初始，便要注明矿区四至边界以及距离治所的路程里数，将具体情形“绘图贴说”。其次，呈报开矿须提前指明矿地名称。由热河求治总局转告地方官核实各矿具体位置，避免与已开各矿的地界重复，同时查明有无其他情弊。再次，限定矿区范围，要求大矿范围不超过二十里，小矿不超过十里，以限制不法外商企图承办全旗矿产事件的发生，避免不必要经济纠纷与地方交涉案件。最后，不准预先指办多处，划清矿地界限。各矿之间至少保持二十里距离，以减少各矿商彼此侵越而引发争端诉讼等问题。[①]

第四，矿利分配与矿税征收也有四条。首先，升课期限定为半年。倘若开采难度大，验明批准后，逾期再不得超过半年。其次，预先缴纳押课银。出于慎重起见，中外合办的大型矿产上缴押课银一千两。而领取开矿执照的费用为，大矿一百两，小矿五十两。再次，为招徕商股，适度下调征课数目。热河矿税统一征收标准为，“每出金百两收课金六两，出银百两收课银八两”。最后，加大违规行为处罚力度。倘若出现偷漏课款等不法行为，“按应报之数，加五倍罚收”。至于矿利盈余分成，与《矿务铁路公共章程》规定相一致，“按十成之二五提出缴部”。[②]相关条目制定后，前之述及喀喇沁右旗不上缴矿课，将开矿所得利润尽数交由股东分成之现象，将会受到严格限制与规范。在制度文本层面上，此类措施将有助于保障热河矿课正常征收，增加各级政府财政收入，维护国家利权，抵制外商资本争先侵夺蒙古矿产等现象的发生。

除热河地方政府之外，以外务部为代表的清中央政府，为进一步规范蒙旗招引外资的开矿行为，专门对日后蒙旗矿产的开办程序作出一体化规定：“嗣后无论华洋各商请办蒙古各旗矿产，应由各该旗先行咨报，该管衙门转咨臣部，听候核复。未经核准以前，不得辄与华洋商人私立合同，以免别滋轇轕。”[③]经外务部审核批准之后，中外商人才允许商议筹备蒙古矿产开办事宜。这一措施不仅针对卓、昭二盟，政策效力更是直接广泛覆盖至所有扎萨克蒙旗。在央地政策的诸多限制之下，锡良以“恐将来诸多窒碍”[④]为名，宣布喀喇沁二旗首次签订的矿务合同作废，转告蒙古各旗严格遵照相关矿业条例重新办理。

（二）央地政府关于山分问题的争论

在《热河矿务章程》中，除上述各条目外，“照给蒙地山分”因关涉蒙旗矿利分成的具体办法，在转交审议后，外务部提出专门的修改意见。热河各矿大多位处蒙古地界，按以往蒙古矿产分成规定，应从矿利中抽取部分充作山分（又称山租）用于贴补蒙旗地方。[⑤]蒙旗引进外资自办矿产的一大原因便是与交由官办、官府招商开办仅得山分一项收入有关。[⑥]外务部此时认为热河东部勘采矿山，大多原为蒙古王公私垦阶段“征收钱粮之地”，除应给予蒙旗山分银一项外，矿利分配应当再提取部分，以补偿与之前耕种相比所得“钱粮之不足”。[⑦]都统锡良对外务部审

① 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第1册，第284–285页。

② 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第1册，第285–287页。

③ 《锡良收外务部议复锡良所奏喀喇沁旗开办矿务有违定章一折奉旨依议咨文并核议原折》，光绪二十九年正月二十九日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第3辑，第136册，第137页。

④ 甘厚慈辑：《北洋公牍类纂（正续编）》第2册，罗澍伟点校，天津古籍出版社，2013年，第790页。

⑤ 《酌拟热河矿务章程折》，光绪二十九年正月初六日，《锡良遗稿》第1册，第285页。

⑥ 《整顿卓索图昭乌达两盟旗务片》，光绪二十八年十二月十八日，《锡良遗稿》第1册，第281页。

⑦ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第5001页。

核结果持不同意见，双方围绕“蒙旗应收矿利若干”的不同政策方案产生争执与博弈。以锡良为代表的热河地方政府认为，山分即充当地租。蒙旗自行招民开垦所得仅有地租一项收入，若从矿税“再提归成数，未免重复”。且正值新政初办之际，热河各项事务的财政支出较大，矿课为地方必要饷源之一。另一方面，热河矿税较他地本就有限。为招徕商股，前已下调金银矿产征课标准。外务部此时又责令从中抽取若干，此项提取成数，“多提则税课愈微，少提则于事无济”。锡良随之提出折中办法，建议蒙旗仍仅抽取山分银一项，但于矿产兴旺地区酌量加额。[①]外务部回称，山分与课税本属两项，山分即之前垦地所收之地租，“课税取诸矿产”。而办矿较之种地，获利更多，理应从矿税中提取若干，用于补偿山分之不足。当即饬令热河都统毋庸再议，按照审核意见办理即可。[②]

央地政府基于各自立场的不同考量成为政策选择差异的根本原因。热河都统更关注管辖核心区的经济建设与政绩状况。清末在以承德府为中心的设治区域开展新政，热河地方政府实际面临较大财政压力，其寄托于从经济开发活动获取更多利益，以实现推动区域经济发展与地方治理深化之目的。外务部作为当时管理国家矿政的办事机构，中央决策机制必须统筹考虑各方利益。面对蒙旗矿利分成问题，外务部从边疆治理、民族政策角度出发，虑及山分不足与蒙旗开矿引进外资之间的内在关联，坚持从矿税中提取若干，尝试从经济利益方面补偿蒙旗，以减少类似事件发生，这应是其政策制定的出发点与落脚点。在清朝统治者看来，沿袭传统笼络办法，保障边疆民族地区上层贵族的经济利益，以维持北部边疆固有政治秩序的统治理念仍属有效。按照外务部审查意见，山分一条正式修订为：“除照章给与山分外，应将所收课税酌定提归各旗成数，以备钱粮之不足。”[③]当时外务部并未指明抽取矿税成数以及原定矿利分配的变通办法，尚须由热河地方商议后，再次呈请外务部批准。

至光绪二十九年七月，热河都统松寿在原定矿章基础上修改的《热河续定矿务章程》，正式对热河矿税中蒙旗究竟提取若干作出成文化规定。在矿税抽成方面，为提升招集商股吸引力，松寿建议蒙旗所得矿税不从矿商利润中分拨，而从公家课款中提取一成，即“暂由官课金矿出百抽六、银矿出百抽八内提给一成，以示体恤。一俟奉准部复，以后所收课税再行提给”。[④]尽管《热河矿务章程》制定得相当周密，在实施过程中仍存在地段限制之外承办者任意侵占矿产的问题。针对上述情况，《热河续定矿务章程》对矿区范围作出如下规定：开矿首要工作为划清矿界。为防止侵占其余矿地，无论二十里大矿，还是十里小矿，又或何种办矿形式，地界范围皆应以围圆计算，“标明四至，绘图立案，自足杜矿商影射侵逾之弊”。[⑤]修订完成后，该矿章作为《热河矿务章程》补充条款，与之一同实施。

（三）矿业管控政策之影响与局限性

在全国矿业政策的基础上，两部热河矿章结合地方实况，对规范与处理蒙旗开矿引进外资的行为作出专门化、具体化的规定。通过改革地方矿务管理制度，对蒙古矿产作出全方位管控，在完善蒙旗矿产资源开发与利用机制的同时，更对清末民初卓、昭二盟矿产资源开发活动起到实际规训作用，有助于区域矿业经济建立合理有序的开发秩序。

从深层意义上看，清政府在外藩蒙古推行特殊行政管理体制——盟旗制度。在原则性的律

① 《锡良为遵旨筹办矿务事咨复外务部文》，光绪二十九年三月，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑，第 136 册，第 146–149 页。

② 《锡良收外务部咨复筹办矿务事宜文》，光绪二十九年四月初二日，《近代史所藏清代名人稿本抄本》第 3 辑，第 136 册，第 153–155 页。

③ 《外务部》，1912 年 10 月，档案号：02–04–043–01–013。

④ 《外务部》，1912 年 10 月，档案号：02–04–043–01–013。

⑤ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第 5074 页。

令规定下，扎萨克全权处理旗内事务，对管辖区域领有的山林、土地、矿产、牲畜等自然资源享有绝对意义上的支配特权。清政府在蒙古地区权力辐射范围有限，控制相对松散，统辖体制并不严密。此时央地政府在国家主权观念影响下，为实现外资的规范化管理，合力制定多重矿业管控措施。这体现出近代以来在全国统一的经济开发活动中，以各级政府为代表的国家力量，借助法规条文的强制效应，尝试将权力触角延伸至扎萨克蒙旗管理结构的内部，将蒙古地方资源由原先松散、单一的资源管理机制，逐步纳入到国家统一的管理与监督体系。管理制度化、措施体系化、体制内地化、资源国家化成为时代趋向。这也是近代伴随传统社会转型，蒙古区域社会治理日益走向近代化的重要反映。此外，与近代蒙古矿业管理体制变化相伴随的是不同群体之间发生更为复杂的权势转移。央地管控政策对蒙旗开发地方资源的约束与限制，必将导致其原有的政治体制遭受侵蚀。在这一过程中，扎萨克渐次丧失对旗内矿产的半自主支配地位，政治上从属意义更为明显。尽管蒙旗仍享有优先开采权，但央地政府逐步收归扎萨克对旗内矿产固有支配权的趋势不断加强，从法令文本上基本明确蒙古矿产资源的所有权、管理权、监察权等均由国家主导。最终目的在于加强各级政府对蒙古地区的直接管控与治理，建立和强化全国集中、统一的国家权力系统，以维持清政府长久的统治地位。

热河地方矿章同样存在局限性。一方面，尽管山分银与蒙旗矿税抽成的政策在实际推行过程中得到贯彻执行，但就覆盖范围与运行机制而言，蒙旗矿税抽成办法主要适用于经济效益较好的金属矿产，煤矿利润分成未将此项纳入。汪国钧记载，喀喇沁右旗烟筒山银矿，“每年由热河财政处领二百两白银，按四五合钱九百吊；又，此山之抽分，每年由热河财政处领一百一十两，按四五合钱四百九十五吊”。[①] 前项即山分，后项则按照一成抽分比例，每年从矿税中提取。但该旗境内当时还有十大分煤矿、五家煤矿、王宝山煤矿，均仅有山分一项。另一方面，开矿引进外资的相关条目，终究未对蒙旗借外债以开矿这一办理形式作出具体规定。正如后文将要提及那样，借外债案件发生后，仅能参考当时国家矿章相关条例予以处理。热河地方矿业法规仍须在政策实践过程中不断修改与调整。

三、喀喇沁二旗后续开矿计划与借外债之政策规定

喀喇沁二旗先期开矿尝试虽未能成行，但为获取更多经济利益，随即又发起多次开矿提议。清政府在对该二旗后续开矿的政策管控中，进一步完善蒙古矿产资源的开发与管理机制，形塑对外资介入蒙旗矿产领域的态度倾向与政策认知。

（一）中外续办喀喇沁右旗矿产

首次开矿申请被拒后，贡桑诺尔布不再将全旗矿产划于中外商人合办，仅指定境内东北部的鸡冠山周围二十里充作矿区范围，再次向清廷呈请批办。但华商孙树勋、德商俾尔福等人并未开启下一步的经济投资活动，“未来部呈请前往勘办，合同亦尚未订定，案悬莫结”。[②] 此次办矿计划未能实现，原因在于，热河矿章各条相对周密，尤其在矿区范围、中外股本比例、矿利分成等方面限制颇多，外商无法实现主导开采、独占利源以及资本渗透之预期目的。

至光绪三十年，该旗先后创办崇正学堂、毓正女子学堂、守正武学堂。为解决办学经费紧缺的问题，虑及当时该旗经济困难，王府财政入不敷出，贡桑诺尔布认为，“舍办矿以外，别无接济之法”，[③] 只得再次筹划开办旗内五金矿产。贡桑诺尔布之后便向松寿呈报，申请与荷兰商人白克耳合作开办该旗巴达尔胡川矿区，中外股本比例各占一半。由外商负责“承办机器，雇

---

① 汪国钧著，玛希、徐世明校注：《蒙古纪闻》，内蒙古人民出版社，2006 年，第 96 页。

② 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第 5214 页。

③ 《宫中档朱批奏折》，热河都统松寿，光绪三十年七月初三日，档案号：04-01-36-0113-024。

用洋匠”。此次签订草合同在交由松寿审查复核后，“与热河及商部矿章间有未符，已饬令更正，并查明矿区系该旗藩地，并无居民庐墓关碍，一切均与定章相符”。[①] 可见经过修改备案，合同各项内容于七月初三日正式奏请前，均能保证与热河矿章及全国现行矿章[②]相一致，完全符合清政府开矿政策的规定。

贡桑诺尔布此次开矿尝试仍未能得到批准。七月二十七日，商部与外务部会奏结果显示，虑及之前逸信公司与德商合办事件悬而未决，不同国籍外商先后承办该旗矿产，“将来难保不滋轇轕，事关华洋合办矿务，不得不慎之于始”。[③] 清政府以容易引发国际争端与纠纷为由，第二次拒绝贡桑诺尔布办矿申请。对于该事件处理结果，出于维稳考虑，二部可能存有搪塞、推诿之意。更为值得注意的是，各类矿业法规虽允许引进外资行为，但考虑外藩蒙古复杂的地缘政治特征，清政府对外资介入蒙旗资源的开发行为持敏感与慎重态度，对其容易招致的危险性后果顾虑颇多。清政府虽极力鼓励各省开辟利源以挽救自身的财政危机，但在蒙古地区又不甘愿承担可能损害主权或产生国际经济交涉的风险，避免外人插手蒙古经济开发事务，维持其在北部边疆的统治地位与社会秩序仍是首要之务。

（二）中外合办与举债自办喀喇沁中旗矿产

中旗首次办矿计划失败后，汉罗扎布与璞科第遵照热河都统审核意见，厘清疏漏之处，试图合办该旗金矿。此次尝试严格限定中外股本比例，华洋各占一半，计划“招收华股 1.5 万两，华俄道胜银行附股 1.5 万两”。[④] 光绪二十九年五月初二日，璞科第与候选县丞李万芳等华商代表同时向外务部禀请联合承办该矿，并提交开办章程 11 条。从禀文中可见，按照《热河矿务章程》条文规定，此次开矿作出多处调整，例如变通开矿方式，将外商独资改为中外合股开办；华商担任领办，主导开矿事权，并由华商出面成立益华丰公司，提前向外务部呈报备案；划清矿区范围，派人勘察绘图，明定四至界限。[⑤] 鉴于张翼所办之矿“已十余年，迄未获有利益”，璞科第还提出，“可否恳乞格外恩施，转致张大臣商令将此矿退让”。[⑥] 外务部随之交付热河都统松寿审查办理。

求治总局调查后却发现，该矿地界位处热水塘子山，四至范围内“地名岐（歧）出，殊涉含混，核与热河定章不得同时兼指数处者，恐有不符。且大河、洛河，众流屈曲，似亦非二十里限内所能容，所指界限，实难深信”。[⑦] 此次承办的矿区范围仍未完全符合矿章相关规定，最后将由平泉州地方官详细勘察后禀复办理。除此之外，“所称热水金矿，本系建平矿务局报开，已有 10 余年，未便再由他人承办”，[⑧] 仍出于与已开矿区界限重复的缘由而未能获批开办，可见清政府对外资介入蒙旗矿产开发之慎重。该事件处理过程也暴露了央地政府办理矿务的不足之处。外务部通知热河都统审办后，华俄道胜银行副代办宝至德曾称，“迄今数月，竟未接奉是否准办明文，殊深悬盼”。因热河矿章前已规定，为防止出现窒碍之处，开矿前应派地方大员进行

---

① 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第 5214 页。

② 商部此时作为管理国家矿政的最高机构，其制定的全国通行矿业法规《矿务暂行章程》三十八条于正式实施后，取代以往旧章发挥法令效力。

③ 朱寿朋编：《光绪朝东华录》，第 5214 页。

④ 黑龙江金融历史编写组：《华俄道胜银行在华三十年》，黑龙江人民出版社，1992 年，第 131 页。

⑤ 《外务部为璞科第请办热河金矿事致热河都统咨文》，光绪二十九年五月初五日，《中俄关系历史档案文件集・清代编》第 16 卷，第 177 页；《附件・璞科第为请办热河八里罕金矿事致奕劻等禀文》，光绪二十九年五月初二日，《中俄关系历史档案文件集・清代编》第 16 卷，第 178 页。

⑥ 《附件・璞科第为请办热河八里罕金矿事致奕劻等禀文》，光绪二十九年五月初二日，《中俄关系历史档案文件集・清代编》第 16 卷，第 178 页。

⑦ 《松寿为璞科第请办热水金矿一案尚须查勘事致外务部咨文》，光绪二十九年八月十五日，《中俄关系历史档案文件集・清代编》第 16 卷，第 309 页。

⑧ 黑龙江金融历史编写组：《华俄道胜银行在华三十年》，第 131 页。

实地勘察。然由于交通不便，勘验工作本身烦琐，调查周期较长，加之公文往来传送时间，查验结果呈报不及时，客观上影响当地自然资源的开发利用效率。关于矿区地界范围问题，出于维稳与国家利益的考虑，将由求治总局“札饬地方官查明，再行详复”。[①] 如此反复调查，尽管出于慎重起见，但仍难以避免耽搁商办矿产开办进度。繁杂的开办程序容易产生因噎废食的嫌疑。

至光绪三十三年七月，该旗开矿活动再议。喀喇沁中旗八里罕、热水、梅伦窝铺等处矿产，早年由张翼设局开采，但多年以来矿利实际收益有限。汉罗扎布以该旗近年旱蝗灾害频发，民众生计日益困难为由，向理藩部申请将境内已开各矿归其自办，未开各矿由其自主勘探，招集华股开采。[②] 理藩部与农工商部合议批准此次开矿申请并予以立案。但在矿税征收与报告程序方面，二部特别强调，该旗“试办稍有成效，应即报部照例升课，并声明矿税若何抽取，详细绘图贴说，分晰明确。呈由盟长转呈臣部，随时会同奏明，照章办理”,[③] 及时将开办进度、矿利分成、矿税申报办法等向上呈报。后续一切勘探开采事宜，严格遵照现行国家矿章《矿务暂行章程》三十八条办理，将该旗开矿活动纳入各级政府的严密监管之下。然汉罗扎布得到批准后，经久未见行动，迟迟未将开矿情形呈报。考虑以往出现问题，理藩部与农工商部随即向热河都统发函，调查该旗开矿进度，“速将该旗所拟办法逐一查明，妥速复部，以便存案备查”。[④] 时任热河都统廷杰接到通知便多次催促该旗，“将所招商人姓名、集股若干，复候转详立案，并将如何接办，催令派员会议，迄今未准移复”。[⑤] 迟延未交原因，或因其办理进度缓慢，矿务终究未收有成效；又或内有隐情，难以向上级机关报告实情。

该年十月，东三省总督徐世昌向热河都统传送一则关于汉罗扎布开矿内闻的消息。廷杰派代理平泉州知州曹振循密访调查后亦得知，汉罗扎布早于上一年，未在农工商部提前备案，便私自将全旗矿产作为抵押，由布特罗夫代为向时任俄国驻华全权公使璞科第借款五万两以开采境内矿产，“立约之时先扣息银五千两，仅取回现银四万五千两，以五年为期，限满连本加息，共还五万两，指地作保”，并于当年秋季将现银运送回旗。汉罗扎布向理藩部报采旗内矿产时便有所隐瞒。当时已向俄国借债完毕，将办矿所需资本备齐。至于奏请所言，“由本地招商集股以养土民，不招洋商外来股工”皆为虚晃之言。然二部紧密注视该旗开矿进度，矿业监管力度及法规严密程度，实则出乎汉罗扎布预料。因担心内情泄露，迫使采取拖延进度、拒不上报对策。十月二十日，廷杰正式向清廷汇报该事，称其“借款在具呈之先，尤属自相矛盾，其为朦混已可概见”。[⑥]

借外债以开矿之行为，因事先订立合同，需向外商作出承诺并签署高额抵押条件。蒙旗社会资源有限，扎萨克只能将全旗矿产或土地、牲畜等作为抵押物。若无法及时还清，违约后果会更为严重。因热河矿章并未对借外债开矿的行为作出具体规定，此事仅能依据现行国家矿章《矿务暂行章程》办理。该章程第十八条规定，“华商请办矿务，如未经禀明本部，径与洋商议订合同，以矿地抵借洋款，一时蒙准……凡此情弊，经地方督抚及本部查实，即视案情轻重，照第十四条一律办理”，即未在农工商部提前备案，将矿产作为抵押以借外债的开矿行为被国家矿业法规明令禁止。倘若违背，按照第十四条处罚办法，“将原禀领照人从严惩罚，矿照撤销，

① 《松寿为璞科第请办热水金矿一案尚须查勘事致外务部咨文》，光绪二十九年八月十五日，《中俄关系历史档案文件集·清代编》第 16 卷，第 309 页。

② 《理藩部农工商部会奏喀喇沁札萨克请开办矿政以工代赈折》，《东方杂志》1907 年第 12 期，181–182 页；《奉天省长公署档案》，光绪三十三年十月二十一日，辽宁省档案馆藏（下同），档案号：JC010–01–020300–000012。

③ 《理藩部农工商部会奏喀喇沁札萨克请开办矿政以工代赈折》，《东方杂志》1907 年第 12 期，181–182 页。

④ 《调查蒙旗矿务情形》，《大公报》（天津版）1908 年 1 月 10 日，第 2 版。

⑤ 《奉天省长公署档案》，光绪三十三年十月二十一日，档案号：JC010–01–020300–000012。

⑥ 《奉天省长公署档案》，光绪三十三年十一月初四日，档案号：JC010–01–020300–000014。

矿工入官”。[1] 当时国家矿章虽允许中外合办，但要求华股比例占居一半以上并处于主导地位，不准许搭借外资后，另借外债。为维护矿权，减少经济交涉事件发生，清政府对汉罗扎布借外债开矿行为强烈反对，最终处理结果为，由理藩部“立传该扎萨克公幹鲁扎布到京查询确实，勒令将洋款偿还，索回借约，以杜衅端。仍不准该扎萨克公自行集股开采矿地，以杜影射而重部章”。[2] 此举将该旗矿权收归于政府手中，不再准许旗扎萨克自行招商开采矿产。

蒙旗借外债实为当时普遍现象，哲里木盟各旗便多次出现。后果最为严重的是科尔沁右翼前旗扎萨克乌泰以全旗矿产、牲畜作抵押，先后两次向华俄道胜银行、铁路公司共借款二十九万卢布，引发中外交涉问题，最后由大清银行代为偿还。廷杰最早从徐世昌处得知中旗借债内情，大致是奉天探员四处调查乌泰事件时发现的。东三盟各旗借外债事件频繁出现，不仅昭示近代蒙旗经济普遍衰退的客观现实，更是外国势力对中国北疆经济侵略加深的直接反映。尤其俄国多次向蒙旗提供经济贷款，试图控制蒙旗财政与社会，在获取更多经济利益、扩大在蒙古地区势力范围的同时，谋求开展进一步政治渗透、军备扩张的活动。

（三）蒙旗借外债之政策规定与对外方活动的现实影响

借外债以开矿的行为，除上述全国矿业政策有所规定外，更是借外债政策必须纳入统筹管控的核心内容。早在光绪十七年十月，清政府便对各省借外债活动作出统一规定：凡是向外籍人员或机构团体借款，必须事先奏明呈报，按照固定程序办理，其法定效应同样适用于蒙古地区。蒙古王公向外借债势必要与外国势力私自接触，而将全旗自然资源作为抵押，不仅容易引发中外交涉，更是对国家主权与领土安全的巨大挑战。清政府亟须从法律条文上对外藩蒙古私借外债的行为进行专门化管控。处理完乌泰以及喀喇沁中旗等事件后，为抵制外来资本侵略，外务部、理藩部、度支部联合奏请对日后蒙旗借债程序作出如下规定：“嗣后该蒙古等处如有借用洋商银两，必须先由该旗等报明理藩部，会同外务部、度支部奏明，请旨遵行。该洋商仍先行禀报驻京大臣，问明外务部，果系奏明有案，方可借给。若无奏准案据，而该洋商私自借给者，无论曾否订立合同，何项抵押，国家概不承认，遇有轇轕，亦不能为之代追，”[3] 由此产生的交涉问题不会被中国政府承认与负责。该规定由理藩部下达通知至各旗，各国驻华使臣则由外务部统一发送照会。外国商人与金融机构日后理应遵照中方法定程序办理借款事宜。

自此蒙旗私自向外国机构或个人借款的行为明确不为清政府法规条文允许。借外债以开矿的活动将受到这一规定管制。这不仅弥补了热河矿章中相应政策条目的缺漏，更是联合国家矿业法规对蒙旗借外债以开矿活动的办理程序作出更为具体化、地方化的管控，对规范喀喇沁二旗在内的扎萨克蒙旗类似行为具有较强法律效应，蕴含着将其纳入国家统一管理体制的深刻意涵。与之相对应的是，清政府开始注意到蒙古王公与外人秘密交涉问题，“蒙旗虽属藩封，然论国际之法，则各扎萨克应受藩属之法律，未尝与各国明白宣示”。清政府对此正式向签约各国发送照会，明令不得与蒙古藩部私下交涉，“以合公法”。[4] 对与外来人员私缔契约、抵押借债的行为作出限制性规定，借此减少蒙古中外交涉事件的发生，抵制外国势力的经济侵略与政治渗透活动，以维护清朝在北疆地区主权统一的政治地位。专门的蒙旗借外债政策，除对当时开矿行为产生约束效力外，在后续执行过程中是否起到实际效应，尤其对外方从事与矿产有关交涉活动或对华政策制定方面产生何种影响，须对相关政策在特定历史时期防范类似事件发生，以及在案件最终处理办法的规范作用进行考察。

辛亥革命之后，为强化自身势力，统一东部各旗行动，贡桑诺尔布于 1911 年 12 月以该旗

① 伍廷芳等编纂：《大清新编法典》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊三编》第27辑，文海出版社，1987年，第140-141页。

② 《奉天省长公署档案》，光绪三十三年十一月初四日，档案号：JC010-01-020300-000014。

③ 朱启钤：《东三省蒙务公牍汇编》，何海波点校，黑龙江教育出版社，2015 年，第 172 页。

④ 朱启钤：《东三省蒙务公牍汇编》，第 170-171 页。

领地收入作为抵押，向日本正金银行借款二万两银。[①] 作为卓索图盟代表，1912 年，又以全盟五旗境内矿产作为抵押条件，向日本大仓银行天津支行借款九万日元。昭乌达盟巴林右旗扎萨克郡王扎噶尔以同样条件借款两万日元。[②] 此起借款事件名义上承借方是大仓银行，实际是由日本政府主导，与军方参谋本部共同谋划。《日本外交文书》将卓盟五旗签立借据收录在内，详细记载此次借贷原因、贷款金额、年利息、抵押条件、还款期限、违约后果等内容。倘若无法按时归还本息，五旗矿产将任由出借人开采支配，[③] 将矿权完全抵押给日本。巴林右旗扎噶尔签订字据原文已无从查考，但基本内容应与卓盟五旗一致。日本政府为获取更多权益，插手中国政治，尽管最终同意向蒙旗提供此次经济贷款，但相较五旗最初提交二十万日元贷款申请，[④] 还是适当削减贷款金额，贷款态度有所保留。[⑤] 原因在于，清政府对蒙旗将矿产作为抵押以借外债，以及私自与外国势力接触交易的政策规定，俨然成为日本政府与军方在政策决议与战略实施过程中着重考量与权衡的因素。[⑥]1912 年 2 月 18 日，伊集院彦吉在向时任日本外务大臣内田康哉呈送电报中便表示，“蒙古王公等在进行此类借款时所应履行之正式手续，非经清政府认可即不能谓为完全。但在当前情况下，履行上述正式手续，自不可能，故此次所签合同只能作为一种秘密文书。恰如来电所示，只能为将来发生万一时留下某种地步，即使签约后发生龃龉，亦不能作为公开问题正式提出交涉。基此，今后伴随事态之演变，此项借款将来很可能全部化为乌有”。[⑦] 可见日本政界对此次向蒙古王公提供私密借款的“违规”行为心知肚明。双方计划签订合同性质实属秘密文书，借贷手续并不符合中国政府的法定办理程序。即使日后借贷双方产生纠葛，合同与借据文契等证明材料也不会被中国政府承认，两国之间不会产生正式的官方交涉。这意味着中方不会为大仓银行潜在的经济损失承担相应责任以及提供其他保障手段。

四、余论

咸丰初年蒙古矿禁放开后，为专门管理卓、昭二盟矿务，热河地方政府制定初步的开发、经营与管理办法。然受开发程度与长期封禁政策之影响，蒙旗矿产资源管理的制度与方式均明显滞后于内地。蒙古民族因长期游牧，不擅于近代工业开发，由二盟各旗自行承办的开矿尝试未能成功推进。甲午战后，清政府放开对民间设厂限制，极力倡导全国开矿，地方官绅、民族资产阶级和开明地主纷纷投身于近代工矿业。蒙古矿产开采规模亦不断扩大。除官办、官府招商开采外，以喀喇沁二旗为代表的蒙古王公频频呈请自办旗内矿产。考虑扎萨克对旗内事务较高的自主支配权，以及全国矿业政策开放力度的加强，清政府初期的政策倾向以支持、鼓励为主。蒙旗自办矿产奏议皆得到批准便是明证。但鉴于完全自主开发之条件不足，二旗不得不允许德国、俄国、荷兰、日本等外国资本介入矿产资源开采，形成蒙旗、央地政府、外商三方协同开发的局面。协作开采特别是外资介入既增加蒙旗矿务复杂性，也给政府管理提出更高要求。

---

① 《北京川岛浪速致福岛参谋次长电》，1911 年 12 月 6 日，中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室编，邹念之编译：《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，中国社会科学出版社，1980 年，第 87 页。

② 《伊集院驻清公使致内田外务大臣电》，1912 年 2 月 29 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 94 页；《石井外务次官致大仓喜八郎函》，1912 年 3 月 7 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 95–96 页。

③ 《水野驻华临时代理公使致内田外务大臣函》，1912 年 4 月 23 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 97–99 页。

④ 《北京高山大佐致福岛参谋次长电》，1912 年 1 月 30 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 88–89 页。

⑤ 《内田外务大臣致伊集院驻清公使电》，1912 年 2 月 17 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 91 页。

⑥ 据郭宁的研究，在袁世凯于 1913 年 10 月 6 日正式就任大总统之前，日本等 13 国并未真正承认中华民国合法的政治地位。可见此时清政府的政策规定仍是外方利益权衡与决策制定的主要依据。郭宁：《寻求主导：日本与承认中华民国问题（1912—1913）》，《抗日战争研究》2016 年第 3 期。

⑦ 《伊集院驻清公使致内田外务大臣电》，1912 年 2 月 18 日，《日本外交文书选译——关于辛亥革命》，第 92 页。

央地政府最初既未能针对矿产开采工作先期制定出行之有效、系统完备的管制措施和法律法规，也未能在发现违法问题后提出针对性的惩处措施和监督政策，造成了矿产开采初期的无序状态和资源浪费。特别是一些不法外商与金融机构趁势加大对蒙古采矿业资本输出的规模，谋求掌控喀喇沁二旗矿产开采权与管理权。种种行径已成为帝国主义国家侵略中国边疆的重要手段之一，严重威胁国家矿权统一，且极易引发中外纠葛与国际交涉等其他危险性后果，是造成蒙古地区不稳定的重要因素之一。

在境外势力的冲击之下，清朝在蒙古地区的矿业管理体制遭遇实质性挑战。为维护国家矿权统一，实现外资的规范化管理，央地政府对蒙旗自办矿产的态度，从无限定支持转至约束与限制为主，并从矿业经济法规与借外债规定两大方面合力制定多重的管控政策。政策规定较为系统与全面，包括限制开办形式、限定中外股本比例、划清矿区范围、统一矿利分配办法、规范借外债手续以及限制与外人交涉途径等。央地政府虽在山分问题上产生过些许争论，但因维护地方社会秩序最终目的之一致性，各类政策在实施过程中基本能做到有机统一，共同发挥法令效力。从结果上看，不仅较快完善蒙古矿产资源的开发与管理机制，强化各级政府对蒙古矿务的管控与治理，对规范与维护清末民初蒙旗矿业管理与开发秩序起到了实际作用，更对民国初年外方从事与矿产有关交涉活动及对华政策制定方面产生了历史性影响。

辩证地看，开辟利源以弥补财政缺口为清政府面临的首要之需。而在央地政策的合力约束下，喀喇沁二旗自办矿产的计划皆未能成行。蒙古矿业政策在当时就引发质疑之声，时人认为阻碍商办矿产发展速度。热河都统诚勋奉清廷旨意筹议开矿办法时提及，地方矿业成效不彰与矿章限制条件过多、开办程序繁复有关。[①] 然上述管控政策的实施，基本保障地方矿产安全，限制外商在蒙古地区任意开展经济侵略与资本扩张活动，也减少不必要经济纠纷与地方交涉事件的发生，一定程度上维护了清政府在蒙古矿产领域的利权与经济自主权。在经济利益与主权维护无法兼得的历史张力面前，清政府最终毫无疑问会选择后者。

从深层意义上看，以各级政府为代表的国家力量，借助法规条文的强制效应，改革矿务管理制度，使得蒙旗与内地资源管理的制度与方式趋于一致，其本身即是近代中国边疆经济管理体制内地化的重要体现。在实现管理制度化、措施体系化的同时，更蕴含着逐步收归蒙旗扎萨克固有支配权，建立与强化中央一元化权力系统的意涵，反映了将蒙古矿产纳入国家统一的管理与监督体系，蒙古地区资源管理体制日益走向近代化的历史趋势。在体系化的法规条文的制度约束下，矿业经济必将成为近代内蒙古区域社会发展的重要支撑。可见当时中国执政者并非彻底庸碌无为，其仍在尽其所能，有意识地调整蒙旗资源开发政策，为挽救统治危机，维护边疆地区经济秩序及社会稳定付出诸多努力。然碍于政治体制、经济地位、国防力量等历史条件限制，仅凭限制与约束政策已无力阻止来自外商或外国金融机构等殖民者代表的入侵与宰割。

References

Guo Ning. “Xunqiu zhudao: riben yu chengren zhonghua minguo wenti (1912–1913)” (Seeking for domination: Japan and the problem of recognizing the Republic of China, 1912–1913). *Kangri zhanzheng yanjiu* (Studies of the War of Resistance against Japanese Aggression) 3 (2016).

Lu Nan. “Jindai neimenggu gongkuangye yanjiu” (Study on the industry and mining industry of Inner Mongolia in modern times). Ph.D. dissertation. Beijing: Renmin University of China, 2020.

Meng Xiumei. “Qingmo minchu mengqi kuangchan kaifa ruogan wenti yanjiu-Yi aohanqi deng mengqi weili” (Study on some problems of mineral development in Mongolian Banners in the late Qing and early Republic of China: taking Aokhan Banner and other Mongolian Banners as examples). M.A. thesis. Hohhot: Inner Mongolia

① 《外务部》，宣统二年八月十七日，档案号：02-04-043-01-012。

University, 2014.

Wang Shiming. “Kuangye yu juluo: yi menggu gongsi kaicai kulun jinkuang weili (1900−1920)” (Mining and settlement: the Mongolia Company and the Urga Gold Mine, 1900−1920). *Taiwan qinghua xuebao* (Tsinghua Journal of Chinese Studies) 53. 1 (2023).

Wang Yiran. “Qing E hezuo kaicai waimenggu jinkuang chutan (1899 nian-1911 nian)” (A preliminary study on the co-operation between the Qing Dynasty and Russia in mining gold in Outer Mongolia,1899−1911). *Zhongguo bianjiang shidi yanjiu* (China’s Borderland History and Geography Studies) 4 (1992).

Foreign Capital Involvement and Government Control: A Study of Autonomous Mining Activities in the Two Banners of Harqin in the Late Qing Dynasty

YAO Saixuan (Institute of Chinese Modern History, Central China Normal University; 18831334673@163.com)

Abstract: Towards the collapse of the Qing Dynasty, Harqin Right Banner and Harqin Central Banner frequently endeavored to pursue the extraction of minerals independently. With their own favorable conditions, foreign investors initiated three distinct forms of economic collaboration with Mongolian Banners. These included wholly foreign-funded mining, Sino-foreign equity joint ventures, and the use of minerals as collateral for borrowing to exploit minerals. To regulate foreign investment, the Jehol government enacted local mining regulations that imposed certain restrictions on the form of start-up, the percentage of foreign investment, the boundaries of mining areas, and the distribution of mining profits. In addition to the national mining chapter being fully applicable, the Qing government also specialized in mining procedures, mining tax declaration, borrowing foreign debt procedures and private negotiation with outsiders to make special provisions. The implementation of the relevant policies enhanced the framework for the development and management of Mongolian Banners’ mineral resources, facilitated the unification of mining management with that of the mainland, and regulated the order of mining in the Mongolian Banner and corrected in a timely manner the irregularities in mining by foreigners.

Keywords: Mongol Banner, foreign capital, Jehol generalissimo, Mining policy, Gungsangnorbu